

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NOUVELLE-CALEDONIE**

N° 1400051

Mme X.

Mme Legrand
Rapporteur

M. Arruebo-Mannier
Rapporteur public

Audience du 11 septembre 2014
Lecture du 2 octobre 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif
de Nouvelle-Calédonie

Vu la requête, enregistrée le 3 février 2014, présentée par Mme X., élisant domicile (...); Mme X. demande au tribunal :

- d'annuler la décision en date du 15 octobre 2013 par laquelle le maire de la commune de Nouméa lui a ordonné d'interrompre immédiatement ses travaux de construction au (...);

- de dire que les illégalités commises constituent une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration et à ouvrir droit à réparation ;

- de condamner le défendeur à lui verser la somme de 150 000 F CFP en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que l'arrêté interruptif de travaux est illégal en l'absence de procès-verbal d'infraction, le procès-verbal ne pouvant précéder l'arrêté ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 20 mars 2014, présenté par la commune de Nouméa, qui conclut au rejet de la requête et soutient que :

- la requête est irrecevable :
 - elle est mal dirigée, le maire ayant agi en tant que représentant de la province Sud ;
 - elle est forclose, Mme X. n'ayant que jusqu'au 16 janvier 2014 pour introduire sa demande et ne pouvant se prévaloir de son recours administratif au haut-commissaire de la République qui se borne à informer ce dernier des illégalités dont serait entaché l'arrêté attaqué ;
 - elle ne contient pas l'exposé détaillé des faits et moyens ni l'énoncé clair des conclusions ;

- la requête n'est pas fondée : conformément à l'article 41 de la délibération du 8 juin 1973, un procès-verbal d'infraction a été dressé préalablement à l'édition de l'arrêté attaqué ; son irrégularité éventuelle est sans influence sur l'issue du litige ;

Vu l'ordonnance en date du 24 mars 2014 fixant la clôture d'instruction au 28 avril 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 2 avril 2014, présenté par Mme X., qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et soutient, en outre, que :

- sa requête est recevable
 - en vertu de l'article 20 de la loi du 12 avril 2000, l'autorité administrative qui reçoit à tort une demande mal dirigée doit la transmettre à qui de droit ;
 - le recours gracieux est clairement dirigé contre l'arrêté interruptif de travaux ;
 - le recours gracieux introduit dans les délais devant le haut-commissaire de la République a rouvert les délais de recours contentieux, de sorte qu'elle n'était pas forclosée pour engager le présent contentieux ;
- sa requête est fondée
 - le procès-verbal d'infraction est nul dans la mesure où il omet le lieu du constat et le nombre de pages composant l'acte ainsi que l'identité de tous les bénéficiaires des travaux et contrevient aux dispositions de l'article 429 du code civil ;
 - le procès-verbal est contradictoire en ce qu'il fait référence à une pluralité de textes ;
 - il mentionne la persistance des travaux malgré un arrêté préalable d'interruption des travaux, alors que depuis l'arrêté du 16 septembre 2013 portant retrait des arrêtés interruptifs de travaux des 17 mai et 2 juillet 2013, aucun nouvel arrêté interruptif n'a été pris ;
 - les arrêtés interruptifs de travaux des 17 mai et 2 juillet 2013 sont illégaux pour non respect de la procédure prévue par l'article 41 de la délibération du 8 juin 1973 ;
 - l'arrêté attaqué du 15 octobre 2013 est illégal dans la mesure où il vise le procès-verbal du 14 octobre 2013 qui constate par anticipation son non respect, il ne justifie d'aucune infraction, il ne respecte pas le principe de la procédure contradictoire sans justifier de l'urgence, il ne précise pas les textes violés et les préjudices qui résulteraient de la poursuite des travaux, il n'est pas motivé, il n'a été transmis ni au parquet ni au tribunal administratif, il fait référence à une demande d'interruption des travaux du 29 avril 2013 qui n'existe pas, les travaux en cours respectent les permis de construire ;
 - les fautes de la mairie ont entraîné comme préjudice la cessation du travail d'un ouvrier ;

Vu le mémoire, enregistré le 28 avril 2014, présenté par la commune de Nouméa, qui conclut aux mêmes fins que précédemment par les mêmes moyens et soutient, en outre, que :

- elle a respecté la procédure en établissant préalablement à l'édition de l'arrêté attaqué un procès-verbal qu'il est vain pour Mme X. de contester ;
- Mme X. ne saurait utilement se prévaloir d'une ordonnance du tribunal de première instance qui ne s'est prononcée au civil que sur la seule absence d'un trouble manifestement illicite causé par les travaux réalisés ; les infractions commises résultent de la non-conformité des travaux au permis délivré et sont établies par plusieurs procès-verbaux de constat ;
- le respect de la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 n'est pas requis en cas d'urgence, comme en l'espèce, à empêcher l'extension et l'aggravation de la construction ; en tout état de cause, la commune a entrepris depuis 2012 de nombreuses démarches auprès de la requérante respectant la procédure contradictoire pour être dispensée de la mettre de nouveau en œuvre ;
- l'arrêté est suffisamment motivé ;

- aucune disposition applicable en Nouvelle-Calédonie n'impose la transmission de l'arrêté interruptif de travaux au parquet et au tribunal administratif ;

Vu l'ordonnance en date du 31 juillet 2014 rouvrant l'instruction et fixant la clôture d'instruction au 1er septembre 2014, en application des articles R. 613-1 et R. 613-3 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire complémentaire enregistré le 28 août 2014 présenté par Mme X., qui conclut aux mêmes fins que précédemment et demande, en outre, au tribunal de dire que le pré-rapport d'expertise du 22 août 2014 est entaché d'illégalité et constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration et de l'expert et à ouvrir un droit à réparation ;

Elle développe les mêmes moyens que précédemment et soutient, en outre, que :

- les travaux restants ne nécessitant pas d'autorisation, l'arrêté interruptif de travaux est illégal ;

- l'expert commis à la demande de la commune de Nouméa par la cour d'appel de Nouméa viole le principe du contradictoire, la nature de sa mission et son devoir de neutralité en relayant des avis juridiques pris en concertation avec le demandeur en l'absence de la requérante et de son avocat ; il méconnaît les articles 237, 232, 233, 264, 278, 238 du code de procédure civile de la Nouvelle-Calédonie ; il dénature la convention tenant à la servitude privée d'assainissement ;

- l'urgence n'est pas justifiée compte tenu des six mois d'instruction interne au service municipal ;

- la motivation de l'arrêté est contradictoire ;

- la commune était tenue de soumettre l'arrêté à la juridiction judiciaire ;

Vu le mémoire enregistré le 1^{er} septembre 2014 par le président de la province Sud, qui conclut au rejet du moyen d'irrecevabilité soulevé par la commune de Nouméa tendant à la reconnaissance de la qualité d'autorité compétente de la province Sud ;

Elle soutient que :

- la commune de Nouméa, qui dispose d'un PUD approuvé par la province Sud, agissait en son nom propre lorsqu'elle a pris l'arrêté interruptif des travaux litigieux ;

o le tribunal de céans dans son jugement du 8 avril 2004 a subordonné la compétence du maire agissant au nom de sa commune, en matière d'arrêté interruptif de travaux, à l'existence d'un plan d'urbanisme directeur sur sa commune ;

o l'article L. 122-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie résultant de la modification de la loi organique du 3 août 2009 lie la compétence du maire, pour les arrêtés interruptifs de travaux à l'approbation d'un PUD sur sa commune ;

Vu l'ordonnance en date du 2 septembre 2014 rouvrant l'instruction, en application de l'article R. 613-4 du code de justice administrative ;

Vu le mémoire, enregistré le 9 septembre 2014, présenté pour la commune de Nouméa ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi organique n° 99-209 et la loi n° 99-210 du 19 mars 1999, relatives à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la délibération n° 19 du 8 juin 1973 relative au permis de construire dans la province Sud ;

Vu le code de justice administrative dans sa version applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 11 septembre 2014 :

- le rapport de Mme Legrand, rapporteur ;

- les conclusions de M. Arruebo-Mannier, rapporteur public ;

- et les observations de M. Suratteau, représentant la commune de Nouméa, de Mme Verbrugghe, représentant la province Sud, et de M. Latouche, représentant le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;

1. Considérant que le maire de la commune de Nouméa a accordé à Mme X., le 12 janvier 2010, un permis de construire une maison d'habitation en R -1 de type F 5 au (...); que ce permis a été modifié le 13 novembre 2012 pour permettre l'inclusion de combles ; que le 17 mai 2013 et le 2 juillet 2013, le maire de Nouméa a pris deux arrêtés interruptifs de travaux, qui ont été retirés le 16 septembre 2013 pour cause d'absence de procès-verbal d'infraction préalable ; que, le 14 octobre 2013, un procès-verbal d'infraction aux dispositions de l'article 1^{er} de la délibération susvisée du 8 juin 1973 et au plan d'urbanisme directeur de la commune de Nouméa a été dressé à l'encontre de Mme X. ; que le maire de la commune de Nouméa a pris, le 15 octobre 2013, un arrêté interruptif de travaux ; que, le 21 octobre 2013, Mme X. a formé un recours gracieux contre cet arrêté auprès du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ; que, par la présente requête, elle poursuit l'annulation de l'arrêté interruptif de travaux en date du 15 octobre 2013 ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les fins de non recevoir opposées par la commune de Nouméa :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Considérant, en premier lieu, que Mme X. fait grief au procès-verbal du 14 octobre 2013 de servir de base à l'arrêté interruptif de travaux ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 35 de la délibération du 8 juin 1973 : « L'autorité compétente et ses agents peuvent à tout moment visiter les constructions en cours et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles. L'autorité compétente pour la conservation du domaine public en bordure duquel la construction est en cours peut, dans les mêmes conditions, s'assurer que l'alignement et s'il y a lieu le nivellement ont été respectés. » ; qu'aux termes de l'article 36 de ladite délibération : « Les infractions à la présente délibération font l'objet de procès-verbaux dressés par tous les agents de la force publique ou par les fonctionnaires et agents assermentés à cet effet. » ; et qu'aux termes de l'article 41 de la même délibération : « L'interruption des travaux peut être ordonnée jusqu'au jugement définitif sur les poursuites, par décision du Tribunal statuant sur la demande de l'agent à la requête duquel sont engagées

les poursuites. Le Tribunal statue après avoir entendu l'intéressé ou l'avoir dûment cité à comparaître dans les 48 heures. La décision judiciaire est exécutoire sur minute et nonobstant toute voie de recours. Par arrêté, l'autorité compétente peut, en cas d'urgence, ordonner l'interruption des travaux. Il saisit immédiatement le Tribunal compétent. L'interruption ainsi ordonnée est valable jusqu'à ce que soit intervenue la décision du Tribunal. » ;

4. Considérant qu'il résulte de l'application combinée de ces dispositions que, contrairement à ce que prétend la requérante, le procès-verbal de constat doit précéder l'édiction de l'arrêté interruptif de travaux subséquent, dans la mesure où les constatations d'infraction qui sont consignées par l'agent verbalisateur assermenté servent de fondement audit arrêté ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que Mme X. se plaint des irrégularités externes et internes dont serait entaché le procès-verbal d'infraction dressé le 14 octobre 2013 ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions citées au point 3. que le maire est tenu de prescrire l'interruption des travaux en cas d'urgence lorsque, comme en l'espèce, il a été constaté que la construction s'affranchissait des prescriptions du permis de construire ; qu'il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur la régularité de l'établissement du procès-verbal d'infraction mais seulement de s'assurer que ce dernier constate une infraction autorisant le maire à prescrire l'interruption des travaux ; que le procès-verbal constitue un acte de procédure pénale dont la régularité ne saurait être apprécié que par les tribunaux judiciaires ;

7. Considérant que le procès-verbal dressé le 14 octobre 2013 mentionne à tort la persistance des travaux « malgré un arrêté d'interruption des travaux », alors que les précédents arrêtés interruptifs des 17 mai et 2 juillet 2013 ont été retirés le 16 septembre 2013 ; que, toutefois, l'infraction caractérisée consiste en la réalisation de travaux non conformes au permis de construire sans régularisation, l'agent verbalisateur relevant qu'« aucun nouveau plan modificatif n'a été déposé au service de la gestion des actes d'urbanisme de la ville de Nouméa » ; qu'il ressort de l'historique des échanges rappelés entre Mme X. et les services de la commune de Nouméa qu'il est reproché à la pétitionnaire d'ériger notamment un mur de soutènement en façade Est supérieur à trois mètres de hauteur, en méconnaissance du cahier des charges du lotissement (...) et au PUD de la ville de Nouméa ; que dès lors que le procès-verbal du 14 octobre 2013 constate effectivement une infraction, le maire était tenu de prescrire l'interruption des travaux, sans que les irrégularités affectant prétendument ledit procès-verbal ne puisse remettre en cause sa légalité, pourvu que l'urgence soit avérée ; qu'en l'espèce, compte tenu de la nature de la non-conformité des travaux entrepris, l'urgence commande d'éviter une extension et une aggravation de la construction litigieuse ; que la circonstance que le tribunal de première instance ait rendu le 4 décembre 2013, à la demande de propriétaire voisins, une ordonnance de référé dans laquelle il estime que « la construction de Mme X. n'est pas constitutive d'une violation évidente » - dans la mesure notamment où la commune de Nouméa a invité par courrier du 20 août 2013 l'intéressée, si elle n'envisageait pas la construction d'un nouveau mur de soutènement, à déposer une demande de permis de construire modificatif - ne saurait avoir pour effet de limiter le contrôle du juge de l'excès de pouvoir auquel ne s'imposent que les constatations de fait définitives des juges répressifs ; que si Mme X. affirme que les travaux en cours respectent les permis de construire qui les autorisent, elle n'en rapporte pas la preuve, alors que les constats dressés par l'agent verbalisateur, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, certifient le contraire ;

8. Considérant que, dans la mesure où il a été constaté dans le procès verbal dressé le 14 octobre 2013 que la construction en cours d'édification par Mme X. s'affranchissait des prescriptions du permis de construire, le maire de la commune de Nouméa était en situation de

compétence liée pour prendre l'arrêté interruptif de travaux, de sorte que les autres moyens invoqués à l'encontre de celui-ci doivent être écartés comme inopérants ;

9. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Mme X. n'est pas fondée à obtenir l'annulation de la décision en date du 15 octobre 2013 par laquelle le maire de la commune de Nouméa lui a ordonné d'interrompre immédiatement ses travaux de construction au (...);

Sur les conclusions relatives à la reconnaissance de fautes :

10. Considérant que Mme X. demande au tribunal de dire que l'arrêté interruptif de travaux et le pré-rapport d'expertise du 22 août 2014 sont entachés d'illégalités et constituent des fautes de nature à engager la responsabilité de l'administration et de l'expert et à ouvrir un droit à réparation ;

11. Considérant, toutefois, qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative d'accueillir des conclusions en déclaration de droits ; qu'à supposer que Mme X. ait entendu présenter des conclusions indemnitaires à l'encontre de l'arrêté interruptif de travaux, son absence d'illégalité empêche que des conclusions indemnitaires puissent à bon droit prospérer, d'autant moins qu'elles ne sont pas chiffrées et n'ont pas été précédées d'une demande préalable ; qu'en ce qui concerne la critique des opérations d'expertise diligentées par la cour d'appel de Nouméa, il n'appartient pas à la juridiction administrative d'en connaître ;

Sur les conclusions présentées en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que Mme X., qui est la partie perdante dans la présente instance et qui ne justifie au demeurant aucunement des frais qu'elle a engagés, soit remboursée de ses frais de procès par un défendeur qu'elle n'identifie même pas ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de Mme X. est rejetée.